

EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE JAÉN EN EL PRIMER ESTADO CONSTITUCIONAL (1813-1868)

MIGUEL ÁNGEL CHAMOCHO CANTUDO

ED. INSTITUTO DE ESTUDIOS GIENNENSES, JAÉN, 2008, 650 PP.

Con esta monografía dedicada a la evolución institucional de la Diputación giennense en los primeros decenios de su nacimiento, el profesor de Historia del Derecho de la Universidad de Jaén, Miguel Ángel Chamocho Cantudo, pone fin a un trabajo de investigación que comenzó a finales del año 2000, gracias a un proyecto de investigación financiado por el Instituto de Estudios Giennenses para la reconstrucción histórica, política, jurídica e institucional de la Diputación provincial de Jaén, desde sus orígenes en 1813 hasta 1868.

El trabajo realizado le ha permitido confrontar la existencia de dos concepciones o modelos diferentes de Diputación provincial: aquel que responde al modelo liberal-constitucional, patrocinado por la Constitución de 1812, y el modelo moderado-isabelino, representado por la legislación moderantista, centralista, que inaugura la ley de 8 de enero de 1845, y culmina en 1868.

Además de en la obra que ahora recensiono, los resultados de su investigación se han plasmado en otras dos monografías, una decena de artículos y dos reuniones científicas. La primera monografía llevaba por título *“Jaén, de Reino a Provincia. La gestación de la provincia y su territorio en el siglo XIX”*, (Instituto de Estudios Giennenses, Jaén, 2004, 337 pp.), y analizaba la progresiva articulación jurídico-administrativa del antiguo Reino de Jaén en la nueva demarcación administrativa provincial. La segunda monografía, *“Historia política y jurídica de la Diputación provincial de Jaén en el primer Estado constitucional. (1813-1868)”*, (Instituto de Estudios Giennenses, Jaén, 2004, 646 pp.), presentaba la reconstrucción de la evolución histórico-jurídica de la institución provincial en el período cronológico apuntado. Y, ahora, esta tercera monografía se dedica plenamente al estudio del organigrama institucional de la Diputación giennense.

Se trata de un estudio institucional de los elementos personales que han participado y formado parte de la corporación provincial, desde su nacimiento, Jefe Político, como Presidente de la Diputación, Intendente como miembro nato actuando en calidad de Vicepresidente, y los Diputados provinciales, los mecanismos de elección y actuación, así como los elementos personales que apoyan la gestión administrativa de la Diputación giennense: Secretarios, oficiales, etc.

Los dos últimos trabajos deben ser concebidos como un conjunto, ambos son complementarios el uno del otro, a la vez que independientes en sí mismos. Si en el primero se estudia a la institución como órgano corporativo, impersonal, que nace y se desarrolla al amparo de los acontecimientos sociales, políticos y jurídicos de la España y del Jaén contemporáneo, este nuevo trabajo estudia su organigrama institucional interno, los órganos unipersonales, colegiados y administrativos, así como los mecanismos de elección, gestión y actuación que operaron en el seno de la Diputación. Ambos estudios, suponen las dos partes de un todo, o el todo visto desde dos ángulos,

uno desde fuera y otro desde dentro. En suma, todo un caudal crítico de conocimientos que resulta indispensable para la global comprensión de la institución provincial y del importantísimo rol que ésta desempeñó en la sociedad giennense.

Coincido con el profesor Sarrión Gualda, prologuista del primer volumen de la Historia de la Diputación giennense, en que el autor ha sabido exponer de forma sincronizada la evolución general de la Diputación provincial en la España del siglo XIX y el devenir concreto de la Diputación de Jaén. Se ha escrito que algunas investigaciones con temática idéntica a ésta, después de exponer el desarrollo de la institución, añaden una segunda parte dedicada al estudio de la Diputación de una determinada provincia. Otras, las más, sin descuidar las referencias generales, se centran en la exposición de la vida histórica de la Diputación de una provincia. Sin embargo, en esta obra se atiende detenidamente a ambos aspectos, el general de la Institución y el particular de Jaén, aunque no de forma yuxtapuesta, sino ensamblada.

Es reseñable también el enorme esfuerzo de estudio documental y bibliográfico. Aunque la base documental del trabajo se encuentra en el Archivo de la Diputación provincial de Jaén, no han dejado de consultarse documentos del Archivo General de la Administración o el del Congreso de los Diputados, y, por supuesto, las fuentes legislativas y la bibliografía más completa. La diversidad de fuentes atendidas ha permitido que el autor complete las Actas de las Sesiones de la Diputación desaparecidas (entre 1813-1814 y 1820-1823), con las fuentes documentales de los municipios más importantes, de manera que, a partir de su investigación, se plantea una interesante propuesta de futuro para la propia corporación giennense al documentar que la instalación de la misma se produjo en junio de 1813, produciéndose su bicentenario en apenas unos años, en 2013.

Por lo demás, esta evolución institucional de la Diputación de Jaén es un estudio jurídico, centrado en un marco histórico. El lector no va a encontrar un estudio cronológico de quienes fueron los Presidentes, o los Diputados provinciales, al hilo de una pretendida historia local giennense de gran parte del siglo XIX. Muy al contrario, el autor ha pretendido diseccionar cada uno de estos órganos unipersonales y colegiados, en todas y cada una de las piezas que conforman el puzzle institucional, atendiendo a las tres fuentes principales de la metodología histórico-jurídica: norma jurídica, doctrina y práctica institucional.

La obra continúa así la línea de trabajo que inauguraron, en el último tercio del siglo pasado, administrativistas e historiadores que teorizaron sobre el origen histórico de la vertebración territorial del Estado, a partir de la provincia como hecho jurídico para el ejercicio de la acción administrativa (Aurelio Guaita, Melón de Gordejuela, Manuel Clavero, Martínez Díez), y sobre el análisis de los órganos corporativos de las provincias: las Diputaciones provinciales (Eduardo García de Enterría, Tomás-Ramón Fernández, Juan Alfonso Santamaría, Sebastián Martín-Retortillo, Gallego Anabitarte, Alejandro Nieto, Luís Morell Ocaña, Martínez Díez, Santana Molina o Sarrión Gualda, entre otros). El objetivo último es seguir legitimando a una institución que ha sido cuestionada por otros gobiernos regionales, como la Comunidad Autónoma de Cataluña, que ha intentado incluso su supresión mediante leyes como la Ley 6/1980 de 17 de diciembre, de transferencia urgente y plena de las Diputaciones Catalanas a la Generalidad, la Ley 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de las competencias de las Diputaciones provinciales, o la Ley 6/1987, de 4 de abril, de la organización

comarcal de Cataluña; todas ellas declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional.

El trabajo se estructura en cuatro capítulos, a partir del estudio comparado entre el modelo que el autor denomina liberal y constitucional, frente al moderado e isabelino. El modelo liberal-constitucional, basamento del progresista, es definido como liberal porque fue gestado desde Cádiz, y como constitucional porque sin duda su impronta quedó reflejada en el título VI de la Constitución de Cádiz, más tarde desarrollado legalmente en 1813 y 1823.

Bajo este modelo, nos encontramos a una Diputación provincial única e irreplicable hasta mucho tiempo después. Sus características han sido puestas de manifiesto por numerosos autores: régimen jurídico homogéneo para todas las provincias, centralización (entendida como un reforzamiento de los mecanismos de control del centro hacia la periferia), cierta descentralización durante la vigencia de la Instrucción de 1823 (entendida como un menor control del Ejecutivo sobre la Diputación y la asunción de más competencias delegadas por el Estado y otras como propias, como competencias provinciales), electividad con ciertas dosis de representatividad de sus diputados, jerarquía y tutela de las administraciones superiores sobre las inferiores, y carácter fundamentalmente económico-administrativo.

El segundo modelo, calificado de moderado-isabelino, fue una copia importada del sistema departamental francés, con algún particularismo español, y se extiende desde enero de 1845 hasta septiembre de 1868. Las diferencias con el primer modelo las sintetiza el autor en mayores dosis de centralización, mayores y más exigentes controles desde el centro hacia la periferia, unificación de las figuras del Jefe Político y del Intendente en el Gobernador provincial, también Presidente nato de la Diputación, elección marcada por el control de los grupos oligárquicos, reducción de competencias hasta dejar a la institución reducida prácticamente a la nada, etc.

El primer capítulo se centra en analizar el estatuto orgánico del Presidente de la Diputación de Jaén, el Jefe político o superior, y del Intendente, como segundo miembro nato de la Diputación, unificados ambos cargos políticos en la figura del Gobernador civil a partir de 1849, encargado de presidir la corporación. El autor no encuentra en las figuras del Jefe Político o Gobernador provincial diferencias contundentes. La razón es clara, ya que tanto para un modelo como para otro, la figura de la Presidencia de la Diputación estaba residenciada en el Jefe Político, con un perfil de oficial más político, representante del Ejecutivo central en la provincia, que administrativo o funcional. No obstante, el primer modelo concebía a los Presidentes de la Diputación como un miembro más de la corporación, con voz y voto en las sesiones, mientras que el modelo moderado suprimía la institución de la Intendencia para pasar el control de sus competencias al Jefe Político, denominado a partir de 1849, Gobernador provincial. Esta nueva Gobernación provincial es concebida todavía más como una representación del Ejecutivo en la provincia que como una Presidencia de la Diputación, función ésta más residual y formal que real, y por esa razón, a partir de la descentralización de la legislación de 1863, apadrinada por Posada Herrera, se institucionalizó una presidencia independiente de la Diputación provincial a partir de la figura del Diputado-presidente.

En el capítulo segundo se estudia la figura del diputado provincial y su papel representativo en el Pleno de la corporación. Como cargo electivo que es, el autor ha entendido que era cuestión relevante el analizar no sólo su estatuto orgánico, sino sobre

todo el proceso electoral que permitía su acceso al oficio, haciendo un especial hincapié en el análisis de todos los pasos que hay que dar para la celebración de las elecciones, el ejercicio del voto, y la importante función del recuento de los mismos. La diferenciación de ambos modelos con respecto a esta figura, se hace notable no sólo en la concepción de la propia naturaleza del diputado, sino la propia importancia del cargo dentro de la institución. Para el primer modelo, el diputado ejerció una notable representación del partido judicial al que representaba, circunstancia ésta que apenas tiene relevancia en el segundo modelo, dada la configuración de la propia corporación provincial, concebida más como un órgano de asesoría técnica y jurídica del representante del Gobierno en la provincia, sin apenas competencias decisorias y mucho menos ejecutivas.

En materia de proceso electoral, las diferencias de los dos modelos son también notables: por un lado, en la elaboración del censo electoral, en el que la Diputación pasará de ostentar la competencia de su elaboración a la exclusión de la misma a favor de los Gobernadores; y por otro lado, en la celebración de las elecciones: establecimiento de la mesa electoral, acreditación de los electores, ejercicio del voto y escrutinio. Se pasa así de un sistema electoral plurinominal, en el que la provincia es la circunscripción electoral y los electores pueden elegir hasta un máximo de candidatos en función de las vacantes, a un sistema uninominal, heredado del sistema electoral francés, por el que la circunscripción electoral pasa al partido judicial, y los electores sólo pueden pronunciarse por el que representará a dicho partido en la Diputación provincial. También de un sistema electoral basado en el sufragio universal masculino, aunque indirecto en cuatro grados, a un sufragio censitario que benefició exclusivamente a los mayores contribuyentes, que monopolizaron la Diputación, germen de lo que después ha venido en llamarse, oligarquía y caciquismo.

El autor se centra en otra importante competencia, cual es la revisión de actas electorales y la aptitud legal del diputado, es decir, la comprobación de que se han producido las elecciones con el mayor rigor formal y jurídico, así como que los diputados electos cumplen todos los requisitos normativos para serlo, y poder así prestar juramento, tomar posesión y por tanto constituir la Diputación.

Este capítulo segundo es cerrado por el autor con una pequeña galería de diputados provinciales giennenses, en el que, de una forma breve, ha pretendido representar un elenco de ellos de distintos partidos y color político.

La labor de estos diputados en las sesiones plenarias de la Diputación, ordinarias y extraordinarias, y las celebradas en comisión, en suma, el trabajo cotidiano que desarrolla una institución como la provincial, es analizado en el capítulo tercero.

Un último capítulo, el cuarto, le permite analizar la planta de la Secretaría de la Diputación, es decir, todo el aparato administrativo que debe soportar la dura gestión diaria de los asuntos de la corporación provincial.

A modo de addenda, el autor trae a colación cuál ha sido la sede de la Diputación provincial de Jaén, desde los primeros intentos por ubicarla en el ruinoso exconvento de San Francisco, pasando por distintas sedes provisionales como el Palacio del Vizconde de los Villares o el Palacio Episcopal —a la postre la sede de la institución provincial en casi todo el período estudiado— hasta comprobar los primeros intentos arquitectónicos por ubicar la sede en el que finalmente será el palacio de la Diputación provincial de Jaén, que no era otro, que el exconvento de San Francisco, una vez reedificado y convertido hasta la actualidad en el Palacio, sede de la institución.

Como novedad aportada en este trabajo, y de gran valor para otras investigaciones, el autor ha confeccionado sendos anexos, destinados a documentar los nombramientos, tomas de posesión y ceses de todos los Presidentes (Anexo I), Intendentes (Anexo II) y Diputados provinciales (Anexo III), que a lo largo de 1813-1814, 1820-1823 y 1835-1868, han sido y son los protagonistas, piezas esenciales de los cimientos de un edificio, como era la nueva Administración provincial, representada en la Diputación, que comenzaron a construir desnudos, sin más armas que el nuevo imperio de la ley.

Dos reflexiones finales me suscitan la obra de conjunto del profesor Miguel Ángel Chamcho. Por un lado, una apuesta de futuro que supone la oferta que vertebraba su trabajo al documentar la posible conmemoración del bicentenario de la institución en el próximo año 2013. Labor ésta de documentación, que como se ha indicado, no ha sido fácil por cuanto la documentación de este período no se conserva en el Archivo de la Diputación y ha habido que reconstruirla a partir de otras fuentes.

Soy consciente que, con motivo de esta propuesta de bicentenario, el autor, en su calidad de Consejero del Instituto de Estudios Giennenses, proyectará una serie de encuentros y reuniones de trabajo para que en los próximos años se siga avanzando en el conocimiento de la institución, aprendiendo de la experiencia del pasado, afianzándola en el presente y ayudando a proyectarla hacia el futuro, y así fomentar su conocimiento entre la sociedad, en tanto que transferencia del mismo.

Por último, tomo prestadas las palabras con las que Javier de Burgos concebía a las Diputaciones provinciales en el momento en el que llega al Ministerio de Fomento: *engendradas por un espíritu de innovación y criadas a los pechos de la revolución liberal*. Bajo esta perspectiva, así la ha querido representar el autor en su primer volumen, dedicado a la historia política y jurídica de la institución, precedente de éste otro. La Diputación provincial de Jaén se representaba iconográficamente, en su forma femenina, ejerciendo de madre protectora que vela por el crecimiento de sus hijos, los municipios, amparándolos y protegiéndolos para su mejor y más homogéneo desarrollo económico-administrativo. Así la quiso simbolizar en aquel trabajo, a partir de una escultura que representa, bajo el estilo del realismo, un modelo femenino desnudo. La Diputación provincial de Jaén, en femenino, simbolizada en la escultura de Miguel Fuentes del Olmo y que es patrimonio artístico de la institución.

Ahora, en este segundo volumen, una representación a tamaño natural de modelo masculino, académico, realizado por el mismo autor, y bajo el mismo estilo y técnica, pretende simbolizar aquéllas personas que, ahora sí, en género masculino, integraron, trabajaron e impulsaron la consolidación de una institución como era la Diputación provincial de Jaén, ya pronta a cumplir 200 años de vida.

Estas esculturas, situadas en la planta baja de este Edificio, se encontraban en la misma puerta que daba acceso al archivo de la institución, cuando éste se ubicaba en el Palacio, ya que posteriormente se trasladó a su actual sede en el antiguo Hospital de San Juan de Dios, sede a su vez del Instituto de Estudios Giennenses. Dichas esculturas llegaron a simbolizar para el autor, por un lado, el ideario de la Diputación provincial de Jaén en el momento de su nacimiento, una institución, en femenino, joven, que nacía para ejercer de órgano que tutelara el desarrollo económico y administrativo de todos los municipios de la provincia, como si de una madre se tratara que debe velar por todos y cada uno de sus hijos; por otro lado, la versión masculina, situada a pocos metros de la

anterior, el conjunto de hombres que, desnudos ante una nueva etapa de la historia de la Administración, incluso de la historia de España, como fue el primer Estado constitucional, tuvieron que construir, con sus errores y aciertos, deseos y anhelos, las bases para un nuevo modelo de Administración provincial, nuevos formatos de desarrollo económico, social, político y administrativo de los municipios de la provincia, gestionando y tutelando por el interés y la defensa común o colectiva de las legítimas aspiraciones de los partidos judiciales y de los municipios a los que representaban en la Diputación giennense. Con errores y aciertos, pero la institución sigue, ya pronta a cumplir 200 años.

Eduardo Cebreiros Álvarez
Universidad de A Coruña